



О. В. Глуханчук,
кандидат юридичних наук,
голова Одеського окружного адміністративного суду,
заслужений юрист України

УДК 342.95

НОВЕЛИ АПЕЛЯЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЗА НОВОЮ РЕДАКЦІЄЮ КОДЕКСУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

У статті розглядається актуальна проблема адміністративного судочинства, а саме забезпечення права на апеляційне оскарження рішень за новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України. Аналізуються теоретичні та практичні засади реалізації права на апеляційне оскарження, охарактеризовано його структуру та етапи реалізації. Порівнюється порядок подання апеляційних скарг за попередньою та чинною редакціями Кодексу адміністративного судочинства України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, право на апеляційне оскарження, Кодекс адміністративного судочинства України, апеляція, апеляційна скарга.

Стаття 55 Конституції України закріплює основоположне, невід'ємне право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Однією з основних засад здійснення правосуддя, в тому числі й адміністративного судочинства, є забезпечення права на апеляційний перегляд справи та, в передбачених законом випадках, — на касаційне оскарження судового рішення.

Внесення змін до Конституції України, які набрали чинності 30 вересня 2016 року, поклало старт судової реформи, яка покликана фундаментально змінити sudoустрій у нашій країні. Одним із останніх етапів запровадженої в Україні судової реформи стало прийняття нових процесуальних кодексів. 15 грудня 2017 року набрав чинності Закон Украй-

ни «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 2147-VIII від 03 жовтня 2017 року [2].

Цим Законом введено в дію нову редакцію Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) [3], який визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, встановлює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах.

Запроваджена судова реформа започатковує виникнення нових тенденцій адміністративного судочинства, забезпечуючи дотримання прав, свобод, інтересів осіб, зацікавлених у якнайшвидшому та якісному розв'язанні проблем. Тому новели порядку апеляційного оскарження рішень в адміністративному судочинстві

потребують докладного вивчення та аналізу як теоретиками, так і практичними працівниками. Зокрема, слід визнати, що наразі потребує системного дослідження та з'ясування поняття сутності права на апеляційне оскарження рішень в адміністративному судочинстві, визначення його складових елементів, розв'язання проблем, пов'язаних з його реалізацією, що насамперед матиме практичне значення, оскільки даватиме змогу особі розуміти його обсяг та усвідомлювати процедуру його використання.

Проблематика апеляційного оскарження в адміністративному судочинстві у зв'язку з прийняттям нової редакції КАС України досконало не досліджувалася. Проте в доробках науковців адміністративного права та процесу, таких як, зокрема, В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, О. В. Кузьменко, Т. О. Коломєць, Р. О. Куйбіда, А. О. Селіванов, О. М. Пасенюк, розкриваються деякі теоретичні аспекти загальних питань адміністративного процесу.

Метою статті є розкриття юридичного змісту конституційного права на апеляційне оскарження рішень у адміністративному процесі в частині визначення етапів реалізації та його структури за новою редакцією КАС України та самого механізму реалізації.

Забезпечення права на апеляційний перегляд справи як основна засада адміністративного судочинства закріплюється п. 6 ч. 3 ст. 2 та ст. 13 КАС України у новій редакції: учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення. Слід зауважити, що нова редакція Кодексу, хоча й умовно, дещо розширює зміст принципу, офіційно закріплюючи апеляційний перегляд справи як обов'язкову передумову касаційного оскарження судового рішення першої інстанції.

Саме ж визначення поняття «апеляція» має латинське коріння та походить

від слова *appellation* — звернення. Починаючи зі Стародавнього Риму, коли апеляціями називалися прохання про перегляд судових рішень, згаданий інститут отримував певне організаційне оформлення та закріплювався як спосіб оскарження судових рішень.

В Україні з часів незалежності поняття апеляції та права на апеляційне оскарження в адміністративному судочинстві не отримали законодавчого визначення. Не дає змоги вирішити це питання і КАС України у новій редакції.

Слід зазначити, що у науці поняття «апеляція» має декілька значень та використовується як:

- 1) одна із форм оскарження судового рішення;
- 2) одна із форм звернення до апеляційного суду;
- 3) звернення за підтримкою до якої-небудь авторитетної інстанції (організації, окремих осіб), до громадської думки;
- 4) звернення з промовою [4, с. 174].

На нашу думку, основний акцент потрібно зробити на ґрунтовному дослідженні зміненого порядку подання апеляційної скарги.

Так, відповідно до попередньої редакції КАС України від 06 липня 2005 року подання апеляційної скарги до адміністративного суду апеляційної інстанції здійснювалося через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване судово рішення. Строк апеляційного оскарження, передбачений ст. 186 КАС України у старій редакції, на постанову суду першої інстанції становив 10 днів з дня її проголошення. У виняткових випадках залежно від складності справи складення постанови в повному обсязі могло бути відкладено на строк не більш як п'яти днів з дня закінчення розгляду справи та проголошення у такому засіданні вступної та резолютивної частин постанови (ст. 160 КАС України у старій редакції), а також у випадках прийняття постанови в письмовому провадженні, десятиденний строк подання апеляційної скарги відраховувався з дня отримання копії постанови.

Нова редакція КАС України (від 15 грудня 2017 року) у ст. 297 закріплює новий порядок подання апеляційної скарги безпосередньо до суду апеляційної інстанції.

Зазначене нововведення покликано прискорити подання та прийняття до розгляду апеляційних скарг судом апеляційної інстанції. Зауважимо, що такий порядок звернення до апеляційного суду пов'язаний із впровадженням ще однієї новації в адміністративному судочинстві, а саме Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, у якій підлягають обов'язковій реєстрації позовні та інші заяви, скарги та інші визначені законом процесуальні документи, що подаються до суду і можуть бути предметом судового розгляду. Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система відповідно до закону забезпечує обмін документами (надсилання та отримання документів) в електронній формі між судами, між судом та учасниками судового процесу, а також фіксування судового процесу і участь учасників судового процесу в судовому засіданні в режимі відеоконференції. Суд проводить розгляд справи за матеріалами судової справи в електронній формі. Процесуальні та інші документи і докази в паперовій формі зберігаються в додатку до справи в суді першої інстанції та у разі необхідності можуть бути оглянуті учасниками справи чи судом першої інстанції або витребувані судом апеляційної чи касаційної інстанції після надходження до них відповідної апеляційної чи касаційної скарги (ст. 18 КАС України).

Отже, запровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи дає змогу розглядати справу за її матеріалами в електронній формі. У свою чергу, можливість обміну документами в електронній формі між судами зкономить час та витрати на пересилання судової справи.

Однак ці позитивні зміни вводяться в дію не одразу — відповідно до п. 15.16 перехідних положень КАС України Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система починає функціонувати

через 90 днів з дня опублікування Державною судовою адміністрацією України у газеті «Голос України» та на веб-порталі судової влади оголошення про створення та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

Тож, до створення Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи апеляційні та касаційні скарги подаються учасниками справи через відповідні суди, а матеріали справ витребуються та надсилаються судами за правилами, що діяли до набрання чинності новою редакцією КАС України.

Відповідно до п. 3 ч. 4 ст. 298 КАС України апеляційна скарга не приймається до розгляду і повертається судом апеляційної інстанції також, якщо скаргу подано в інший спосіб, ніж до суду апеляційної інстанції.

Отже, до дня початку функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи зберігаються порядок подання апеляційних скарг (через суд першої інстанції) та направлення їх до суду апеляційної інстанції, встановлені КАС України від 06 липня 2005 року.

У зв'язку зі зміною порядку подання апеляційних скарг безпосередньо до суду апеляційної інстанції, проте з відтермінуванням початку його дії до запровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи в Одеському окружному адміністративному суді протягом перших двох місяців з дня набрання чинності новою редакцією КАС України проведено опитування серед відвідувачів суду — учасників судового процесу. Відповіді респондентів на запитання «Чи зрозумілий Вам порядок подання апеляційних скарг за новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України» розподілилися так: 32 відсотки опитаних стверджують, що знають про зміну порядку та необхідність безпосереднього подання апеляційних скарг до суду апеляційної інстанції, у тому числі про норми перехідних положень КАС України стосовно збереження попереднього порядку подання апеляційних скарг — через суд першої інстанції;

38 відсотків вказують про подання апеляційних скарг через суд першої інстанції; решта, 30 відсотків, не знають про будь-які зміни взагалі.

Отже, висвітлення змін у процедурі апеляційного оскарження рішень є актуальним не тільки у наукових виданнях, а й на офіційних сайтах, веб-сторінках судів, державних органів.

Окрім того, слід звернути увагу на зміни, що стосуються строків на апеляційне оскарження. Відповідно до ст. 295 нової редакції КАС України протягом 30 днів подається апеляційна скарга на рішення суду, протягом 15 — на ухвалу суду. Змінюється й момент початку обчислення строку на апеляційне оскарження. За загальним правилом, зазначений строк обчислюється з дня проголошення рішення або ухвали суду. Якщо ж у судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини рішення або ухвали суду, або розгляд справи здійснювався у порядку письмового провадження, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення. У випадку подання апеляційної скарги після зазначених строків встановлений законом строк на апеляційне провадження вважається пропущеним, проте може бути поновлений, якщо повне рішення або ухвала суду не були вручені у день його (її) проголошення або складення, у такому порядку: 1) на рішення суду — якщо апеляційна скарга подана протягом 30 днів з дня вручення повного рішення суду; 2) на ухвалу суду — якщо апеляційна скарга подана протягом 15 днів з дня вручення відповідної ухвали суду.

Для того щоб з'ясувати, чи відомі та зрозумілі учасникам процесу нові строки на апеляційне оскарження та порядок їх обчислення, нами проведено опитування серед відвідувачів суду. За результатами цього опитування встановлено, що 62 відсотки учасників процесу знайомі із цими нововведеннями, однак 15 відсотків з них все ж таки мають намір подавати апеляційні скарги, виходячи зі строків отримання оскаржених рішень та ухвал суду, подаючи клопотання про

поновлення строку. Такий порядок, на їхню думку, зручніший, принаймні на тепер. Решті, 38 відсоткам, невідомо про зміни в процесуальному законодавстві.

Строк на апеляційне оскарження також може бути поновлений у разі його пропуску з інших поважних причин, крім випадків, визначених ч. 2 ст. 299 КАС України, яка визначає, що незалежно від поважності причин пропуску строку на апеляційне оскарження, суд апеляційної інстанції відмовляє у відкритті апеляційного провадження у разі, якщо апеляційна скарга прокурора, суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з дня складення повного тексту судового рішення, крім випадків подання апеляційної скарги суб'єктом владних повноважень у справі, про розгляд якої він не був повідомлений або до участі в якій не був залучений, якщо суд ухвалив рішення про його права та (або) обов'язки.

Вважаємо, практики — представники судової влади погодяться, що зазначений підхід до відліку строків на апеляційне оскарження (з дня проголошення рішення або ухвали суду та з дня складення повного судового рішення) зменшить зловживання учасників судового процесу, які вдаються до маніпуляцій щодо отримання судових рішень, особливо під час надсилання засобами поштового зв'язку, аби продовжити строк на апеляційне оскарження.

Ще одним суттєвим нововведенням перегляду судових рішень в апеляційному порядку за новою редакцією КАС України є визначення законодавцем вичерпного переліку ухвал суду (письмове або усне рішення суду, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання), які можуть бути оскаржені окремо від рішення суду.

Перелік таких ухвал суду є виключним і наведений у ст. 294 КАС України. Тож, оскарження ухвал суду, які не передбачені зазначеною статтею, окремо від рішення суду не допускається.

Виникає питання, якими ж будуть наслідки подання апеляційної скарги на

ухвалу суду першої інстанції, яка не належить до переліку, наведеного в ст. 294 КАС України. Частина 3 ст. 293 КАС України містить норму, якою передбачено, що подання апеляційної скарги на ухвалу, що не підлягає оскарженню окремо від рішення суду, має наслідком повернення її судом апеляційної інстанції заявнику, про що постановляється ухвала, яка не підлягає оскарженню.

Водночас, звернувшись до перехідних положень Кодексу, вбачаємо, що норма п. 15.12 наділяє й суд першої інстанції повноваженням повернути заявникові апеляційну скаргу на ухвалу, що не підлягає оскарженню окремо від рішення суду, про що постановляється ухвала, яка не підлягає оскарженню.

Як уже зазначалось, ст. 297 КАС України в новій редакції від 15 грудня 2017 року закріплює новий порядок подання апеляційної скарги — безпосередньо до суду апеляційної інстанції. Відтак, враховуючи надходження апеляційних скарг безпосередньо до суду апеляційної інстанції, усі процесуальні питання та рішення вирішує та приймає суд апеляційної інстанції. Що ж до перехідного періоду до запровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, то у цей час зберігається порядок подання апеляційних скарг, що діяв до набрання чинності новою редакцією КАС України. Однак попередня редакція КАС України не надавала суду першої інстанції повноважень приймати будь-які процесуальні рішення щодо апеляційних скарг.

Тож, на даний час фактично суд першої інстанції не наділений реальними процесуальними повноваженнями щодо розгляду апеляційних скарг.

Ще однією новелою апеляційного провадження є можливість скасування судом апеляційної інстанції раніше прийнятої ним постанови.

Однак зазначене не слід вважати прихованою касацією. Ці повноваження надані суду апеляційної інстанції під час розгляду апеляційної скарги, яка надійшла до суду апеляційної інстанції після закінчення апеляційного розгляду спра-

ви, і особа, яка подала скаргу, не була присутня під час апеляційного розгляду справи, а доводи, наведені в апеляційній скарзі, не були розглянуті під час апеляційного розгляду справи за скаргою іншої особи.

У такому випадку суд апеляційної інстанції відкриває апеляційне провадження та може зупинити дію раніше прийнятої ним постанови та рішення суду першої інстанції, що оскаржується. За результатами розгляду апеляційної скарги суд приймає постанову та за наявності підстав скасовує раніше прийняту постанову суду апеляційної інстанції.

Таким чином, можна констатувати, що повноваження суду апеляційної інстанції на скасування раніше прийнятої постанови суду апеляційної інстанції реалізуються за певних умов, а саме: подання апеляційної скарги після закінчення апеляційного розгляду справи особою, яка не була присутня під час апеляційного розгляду справи; доводи, наведені в апеляційній скарзі, не були розглянуті під час апеляційного розгляду справи за скаргою іншої особи; результати цих доводів дають підстави для скасування раніше прийнятої постанови суду апеляційної інстанції.

Як і за попередньої редакції КАС України, суд апеляційної інстанції наділений повноваженнями постановляти окремі ухвали щодо виявлених порушень закону. Однак, якщо раніше окремі ухвали постановлялись щодо суб'єктів владних повноважень, то новою редакцією КАС України введено норму, за якою суд вищої інстанції може постановити окрему ухвалу щодо судді нижчої інстанції в разі допущення судом нижчої інстанції неправильного застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права, незалежно від того, чи є такі порушення підставою для скасування або зміни судового рішення.

Отже, підсумовуючи проаналізовані зміни, яких зазнав порядок апеляційного оскарження судових рішень, слід дійти таких висновків у зв'язку з прийняттям нової редакції КАС України:

— встановлено виключний перелік ухвал, на які можуть бути подані апеляційні скарги окремо від рішення суду (ст. 294);

— змінено строки на апеляційне оскарження та порядок їх обчислення: апеляційна скарга на рішення суду подається протягом 30 днів, на ухвалу суду — протягом 15 днів з дня її проголошення або з дня складення повного судового рішення (ст. 295);

— змінено порядок подання апеляційної скарги — безпосередньо до суду апеляційної інстанції (ст. 297);

— новелою є можливість скасування судом апеляційної інстанції раніше прийнятої ним постанови за результатами розгляду апеляційної скарги, яка

надійшла до суду апеляційної інстанції після закінчення апеляційного розгляду справи, і особа, яка подала скаргу, не була присутня під час апеляційного розгляду справ (ст. 323);

— введено норму, за якою суд вищої інстанції може постановити окрему ухвалу щодо судді нижчої інстанції (ч. 8 ст. 249, ст. 324).

Поряд з тим, на нашу думку, позитив та ефективність новел апеляційного провадження, їх значущість у забезпеченні задекларованого Конституцією України та КАС України права на апеляційний перегляд справи повинна бути підтверджена стабільною та зрозумілою судовою практикою.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ред. від 30.09.2016. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від № 2147-VIII від 03.10.2017, набрання чинності 15.12.2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>.

3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV, ред. від 14.06.2018. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

4. Кривцун І. С. Об'єкт, предмет та суб'єкти оскарження в адміністративному судочинстві України // Університетські наукові записки. 2008. № 2 (26). С. 173—176.

Глуханчук О. В. Новеллы апелляциянного производства по новой редакции Кодекса административного судопроизводства Украины.

В статье рассматриваются актуальные проблемы административного судопроизводства, а именно обеспечение права на апелляционное обжалование решений по новой редакции Кодекса административного судопроизводства Украины. Анализируются теоретические и практические основы реализации права на апелляционное обжалование, характеризуются его структура и этапы реализации. Сравнивается порядок подачи апелляционных жалоб по предыдущей и действующей редакциям Кодекса административного судопроизводства Украины.

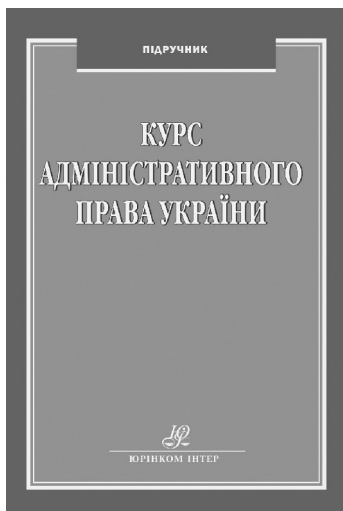
Ключевые слова: административное судопроизводство, право на апелляционное обжалование, Кодекс административного судопроизводства Украины, апелляция, апелляционная жалоба.

Hlukhanchuk O. V. The novelty of the appeal process build upon the Code of Administrative Procedure of Ukraine.

The article deals with the current problem of administrative legal proceedings, namely the provision of the right to appeal to the decisions of the court under the new wording of the Code of Administrative Justice of Ukraine. The theoretical and practical principles of realization of the right to appeal to the decisions of the court are considered, its structure are characterized and the stages of its realization are outlined. The article compares the procedure for lodging appeals complaints under the previous and up to date versions of the Code of Administrative

Justice of Ukraine, provides an assessment of the main stages of the implementation of the right to appeal, their positive and negative points, according to the author's beliefs. The novelty of the appeal process build upon the Code of Administrative Procedure of Ukraine. The author of the article gives a clear description of another innovation of administrative proceedings — The Single Judicial Information and Telecommunication System that in accordance with the law, ensures the exchange of documents (sending and receiving) in electronic forms between courts, court, participants in the trial, as well as recording the trial and involvement of the trials? participants in a court session in a videoconference mode. To the innovations of appellate proceedings, the author attributes the possibility of the court's revocation of the appellate instance of an earlier judgement. Such authorities are implemented under certain conditions: presentation of an appeal after its consideration by a person who was absent during the court listening; the arguments in the appeal were not considered during the court session based on the complaint from another person; the result of these arguments is given by circumstances that allowed the cancellation of the previously adopted decision of the court appeal. The results of the survey of visitors to the Odessa District Administrative Court concerning the awareness of innovations in administrative legal proceedings in Ukraine are analyzed.

Key words: administrative legal proceedings, the right to appeal, the Code of Administrative Justice of Ukraine, appeal, appeal claim.



Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 904 с.

ISBN 978-966-667-718-4

У підручнику висвітлено актуальні питання курсу адміністративного права. Вивчається складний комплекс теоретичних положень, правових інститутів і нормативного матеріалу щодо регламентації відносин адміністративних зобов'язань у виконавчо-розпорядчій діяльності публічної адміністрації.

У 3-му виданні враховані зміни законодавства, що відбулися за останні роки в нашій державі. Адміністративне право розглядається як галузь, що регулює діяльність публічної адміністрації щодо задоволення інтересів суспільства і громадян у процесі публічного управління, надання адміністративних послуг тощо. Розкриваються зміст адміністративно-правових норм та відносин, структура та призначення публічної адміністрації, форми і методи її діяльності, проходження публічної служби, забезпечення законності. Висвітлені питання адміністративного процесу, а також адміністративної відповідальності, а також особливості публічного адміністрування в окремих сферах.

Підручник призначений для викладачів, аспірантів, ад'юнктів, магістрів, студентів та слухачів юридичних навчальних закладів і факультетів України.

Для студентів, аспірантів і викладачів вищих юридичних навчальних закладів та суддів, працівників правоохоронних органів, адвокатів, нотаріусів.